



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

desarrollohumano@flacso.org.ar

Programa de Investigación en Desarrollo Humano

Proyecto “Medición de la pobreza en
Argentina con enfoque multidimensional
comparativo”

Investigadores: Luis Beccaria y Ana Laura Fernández

Duración: Octubre de 2017 - Septiembre de 2018

RESUMEN

El objetivo de la investigación es contar con una medición de pobreza basada en el enfoque multidimensional para Argentina y para al menos otros dos países de la región. Para ello se propondrá una metodología que, por un lado, tome en cuenta los avances que ya se han alcanzado en esta temática, tanto fuera como dentro de América Latina y que, por el otro, pueda ser implementada dada la disponibilidad de datos efectivamente disponibles (de encuestas de hogares) que puedan, potencialmente, proveer la información relevante para su estimación.

Respecto de los objetivos específicos, se encarará un análisis comparativo de diferentes experiencias desarrolladas en América Latina, que permita dar cuenta de sus peculiaridades, ventajas y limitaciones. Para ello se examinarán las metas planteadas en cada uno de los ejercicios, sus abordajes conceptuales, las metodologías utilizadas, las dimensiones y variables a las que se recurrió y los datos básicos empleados. A partir de ese análisis, se propondrá una metodología general, así como una específica para Argentina que tome en cuenta los datos disponibles en este país. A partir de esta metodología, se efectuarán mediciones de la incidencia y otros indicadores de pobreza multidimensional para Argentina para al menos dos años. Se realizarán diferentes cálculos con indicadores alternativos a fin de analizar la sensibilidad de los resultados a modificaciones en las dimensiones y variables que pueden incorporarse en la medición. Finalmente, se realizará una medición para al menos otros dos países de la región en base a la metodología desarrollada y empleada para Argentina.

Se propone convocar a estudiantes que estén cursando el Programa de Desarrollo Humano de la FLACSO, que residan en diferentes países de la Región y que estén interesados en participar de esta línea de investigación, para que participen en alguna de las siguientes actividades:

- i) recopilación y análisis de metodologías oficiales y no oficiales implementadas en sus países.
- ii) discusión de la metodología propuesta en el marco del proyecto
- iii) identificación de fuentes de información de sus países (fundamentalmente, encuestas a hogares) relevantes para el cálculo del indicador
- iv) estimación de la pobreza multidimensional para algún país o región de un país siguiendo la metodología desarrollada en la investigación.
- v) elaboración de un análisis de la situación socioeconómica de sus países que permita enmarcar los resultados de pobreza multidimensional obtenidos

La tarea será orientada a través de la elaboración de una Guía que será preparada por el Grupo de Investigación, y puesta a disposición de los estudiantes interesados.

1. PRESENTACIÓN

En la región latinoamericana, el enfoque de la línea de pobreza ha sido ampliamente utilizado para la identificación de hogares que no disponen de los medios suficientes para satisfacer una serie de necesidades.

Crecientemente se vienen realizando esfuerzos para estudiar la pobreza desde un enfoque multidimensional, que evalúa diversas necesidades de personas u hogares. Esta perspectiva reconoce su relación conceptual con el paradigma de Desarrollo Humano (funcionamientos). Sin

embargo surgen algunos interrogantes a despejar y que el estudio se propone analizar y se expresan en la hipótesis que lo guía: ¿existe información estadística disponible en países de América Latina para aplicar este enfoque? También se ha interrogado acerca de la contribución de las distintas dimensiones a la identificación de diferentes situaciones de privación.

Esta investigación se propone sistematizar los antecedentes disponibles en diferentes países, focalizándose en América Latina, referidos a la conceptualización y la medición de la pobreza desde un enfoque multidimensional. A partir de las experiencias en la región, se propondrá una metodología que pueda ser aplicada sobre la base de información proveniente de encuestas a hogares oficiales que se encuentre actualmente disponible.

La metodología propuesta se aplicará al caso de Argentina y de otros dos países de la región a fin de evaluar su pertinencia.

Los enfoques sobre la medición de la pobreza

Diversos son los enfoques para la evaluación de la pobreza, pero más allá de la razonabilidad de estas diversas aproximaciones, la especificidad de esta noción está asociada a la presencia de un nivel insatisfactorio de bienestar. Las personas u hogares en situación de pobreza serían aquellos que se ubican por debajo de una norma que establecería un límite respecto de un nivel de bienestar “normal” o “adecuado” para cada sociedad. También la idea que tal situación se produce por falta de medios económicos resultaría un aspecto constitutivo del concepto.

Por consiguiente, un primer aspecto metodológico básico a abordar es cómo **identificar** los hogares o individuos pobres. Las formas empleadas por los diferentes enfoques cuantitativos para resolver este aspecto es el rasgo central que los diferencia.

Otra cuestión relevante que debe plantearse refiere a las formas propuestas para expresar o **sintetizar** la información una vez que se clasificó a los hogares o personas en pobres y no pobres. La forma tradicional es recurrir a la "incidencia", esto es, la proporción de personas y/u hogares que han sido identificados como pobres respecto del total de personas y/u hogares. Se plantean, sin embargo, indicadores adicionales que proveen información sobre otras características importantes de ser evaluadas.

Respecto al primer aspecto –la identificación de los pobres– la idea que sean aquellos con un nivel insuficiente de algún maximando que refleje el bienestar general no es la usualmente adoptada. Por el contrario, la mayoría de las propuestas reconocen que el mismo debería contemplar fundamentalmente un conjunto de dimensiones más restringido, ligadas a necesidades básicas.

Desde esta perspectiva, deberían abordarse, entre otras, las siguientes cuestiones metodológicas y conceptuales a fin de determinar cuáles de todas las unidades a analizar (personas, hogares) se encuentran en condiciones de pobreza:

- a. Cuáles son las necesidades básicas,
- b. Qué variables o indicadores se emplean para evaluar el grado de satisfacción de las necesidades consideradas como básicas,

- c. Cuándo una necesidad está satisfecha, esto es, el umbral de satisfacción,
- d. Cómo tratar una situación en la cual se satisface alguna de las necesidades básicas pero no otras,
- e.Cuál es la unidad de análisis relevante.

En general, los diferentes enfoques han recurrido al hogar como la unidad de análisis. Esto debido a que varias de las necesidades se satisfacen al nivel de este grupo de individuos, como resulta el caso de las habitacionales, o porque las costumbres y la cultura hacen que lo mismo ocurra con otras, al menos en buena medida, como con las alimentarias.

La mayoría de los diferentes métodos propuestos para identificar los hogares pobres pueden clasificarse en tres grupos:

1. Enfoque de la línea de pobreza o de los ingresos
2. Enfoque de la evaluación directa de la satisfacción de las necesidades, o multidimensionales
3. Enfoques que combinan los anteriores

El **enfoque de la línea** de pobreza es el de mayor tradición en el análisis empírico, identifica a los pobres como los hogares cuyos ingresos o gastos no les permiten adquirir una canasta de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas. Un parámetro central es, entonces, el valor de ese presupuesto, de tipo normativo, o "línea de pobreza". En principio, cualquiera que sea el enfoque dentro del cual se inscribe la metodología, ésta debería definir cuáles son las necesidades básicas, tendría que establecer los indicadores relevantes, así como fijar los umbrales. Pero en el caso de la línea se requiere dar un paso adicional: una vez establecidos los umbrales en términos de satisfacción, habría que determinar las cantidades y costos de los bienes y servicios que son necesarios para cumplir con esos mínimos normativos. En efecto, éstos pueden establecerse en términos de ciertas unidades, como las calorías –siguiendo el ejemplo ya utilizado–, pero tales normas deben traducirse en cantidades de los alimentos que las aportan, y sus consecuentes valores.

Sin embargo, las líneas de pobreza no se construyen generalmente atravesando estas distintas etapas metodológicas. Más aún, algunas propuestas que cabría ubicar como pertenecientes a este enfoque parten, incluso, de considerar otros criterios. Se ha planteado en este sentido la conveniencia de recurrir a líneas subjetivas, esto es, derivadas de la opinión de la población respecto del ingreso o gasto que sería mínimamente necesario para satisfacer las necesidades. A su vez, existe una amplia tradición, especialmente en los países desarrollados, que determina el valor de la línea con un criterio totalmente relativo. No se hace referencia aquí al establecimiento de mínimos relativos para cada necesidad, sino al procedimiento de fijar el valor de la línea como una proporción (generalmente la mitad) del ingreso promedio del país. En estas dos últimas aproximaciones, por tanto, no existe una preocupación por indagar cuáles son las necesidades ni por establecer umbrales para cada una de ellas.

Las propuestas que conforman el **enfoque multidimensional** parten de identificar una serie de variables o indicadores asociados a distintas necesidades e identifican a los hogares pobres luego de observar si ellos superan o no los umbrales fijados en cada caso. Por lo tanto, y siguiendo los pasos señalados más arriba, las metodologías inscriptas en esta orientación deben, inicialmente,

identificar cuáles se consideran las necesidades o las dimensiones de bienestar básicas. Luego, establecen el o los indicadores representativos para cada una de ellas que permitan evaluar la satisfacción de esas necesidades. Posteriormente, establecen los umbrales que constituyen las normas para diagnosticar si las necesidades se satisfacen o no. Tampoco en este caso se transitan siempre estos pasos de manera sucesiva, sino que se toman determinados atajos; ello obedece a factores tales como la limitación de información o de los marcos conceptuales específicos a los que se apela.

Sobre el enfoque multidimensional

Como surge de lo señalado más arriba, la mayoría de las propuestas de mediciones de pobreza multidimensional se basa en la identificación de la unidad pobre a partir de una evaluación si ella se ubica por arriba o por debajo de una norma o umbral que se establece para diferentes indicadores relativos a las distintas dimensiones (necesidades) contempladas.

De la misma manera que justificar la ponderación de los indicadores individuales es uno de los principales desafíos que enfrenta un índice sintético de bienestar multidimensional, posiblemente el más relevante refiere al tratamiento de las heterogeneidades en la satisfacción en las diferentes dimensiones. La situación más frecuente es que los hogares superen los umbrales de ciertos indicadores, pero no los de otros, lo cual equivale a decir que satisfacen algunas necesidades, pero no todas; incluso, pueden superar los umbrales de algunos, pero no de todos los indicadores referidos a determinadas necesidades o ámbitos. Deben establecerse, por lo tanto, criterios para clasificar a los hogares en la dicotomía pobreza-no pobreza cuando se verifican tales situaciones. Precisamente, una de las diferencias entre los métodos que se incluyen en este grupo se refiere a este criterio.

Relación del proyecto con el enfoque de desarrollo humano

El enfoque del desarrollo humano busca ampliar la visión economicista del bienestar -centrada en la disponibilidad de ingresos y bienes materiales- incorporando el enfoque de las capacidades, entendidas como combinaciones de funcionamientos o resultados asociados al bienestar y el de agencia, centrado las posibilidades del individuo de promover su propio bienestar.

Precisamente, la consideración del enfoque de desarrollo humano es lo que ha llevado al PNUD a proponer e implementar el Índice de Pobreza Multidimensional, que busca complementar las mediciones de pobreza monetaria teniendo en cuenta situaciones de privación en diferentes ámbitos (salud, educación y nivel de vida).

Una de estas experiencias es También la OPHI ha desarrollado indicadores ligados a la pobreza multidimensional y promovido su medición en numerosos países del mundo, incluido de América Latina

Pero se pueden individualizar, asimismo, otras experiencias de medición de la pobreza considerando carencias en múltiples dimensiones que no se agotan en la disponibilidad de recursos monetarios, aunque en algunos casos la incluyen.

La medición de la pobreza multidimensional en México, puede citarse, a su vez, como un esfuerzo en este sentido, que agrega a la falta de ingresos la identificación de situaciones de privación asociadas a derechos sociales.

Este proyecto se propone contribuir al eje que enfatiza en la búsqueda de alternativas de medición de variables asociadas al proceso de desarrollo humano, en tanto se busca desarrollar una metodología de medición de la pobreza multidimensional que pueda ser replicable en diferentes países de la región, en base a información de encuestas a hogares que esté disponible para el público.

A su vez, las características del proyecto y su organización en etapas permite el involucramiento de estudiantes que deseen desarrollar sus tesis en el marco de esta investigación como se detalla más adelante en este documento.

Referencias bibliográficas

- Alkire, S. (2002), "Dimensions of Human Development", *World Development*, vol.30, núm. 2, pp.181-205.
- Alkire, S. y J. Foster (2007), "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", OPHI Working Paper Series, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), Oxford, (OPHI Working Paper, 7).
- Beccaria, L. y A. Minujin (1988) "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza" Buenos Aires, INDEC, (Documento de Trabajo, 6).
- Boltvinik, J. "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica" en *Socialis*, N° 1 y N° 2. 1999.
- Bourguignon, F. y S. Chakravarty (2003) "The Measurement of Multidimensional Poverty" *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, núm. 1, pp.25-49.
- Cantú, A., R. de la Torre y E. Hernández (2004) "Cálculo de una canasta básica no alimentaria para México", México, SEDESOL, (Documentos de Investigación, 17).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (2002) "Medición de la Pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar" México, SEDESOL, (Documentos de Investigación, 1).
- CONEVAL (2010) "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", Diario oficial.
- Feres, J. (1997) "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso" en *Revista de CEPAL*, Num. 61; pp. 119-133. <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/taller4/8.pdf>
- Feres, J. y X. Mancero (2001) "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina" *Series Estudios Estadísticos y Prospectivos* N° 7, Santiago; pp. 27-31. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/6564/lcl1491e.pdf>
- Gordon, D. (2006), "The concept and measurement of poverty", en Christina Pantazis, David Gordon y Ruth Levitas (eds.) **Poverty and social exclusion in Britain**. The millennium survey, Bristol, The Policy Press.
- Grupo de Camberra (2001) "Reporte Final y Recomendaciones" Ottawa.
- Grupo de Río (2006) "Compendio de las Mejores Prácticas en Medición de Pobreza" Río de Janeiro.
- Jahan, S. (2002) "Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction—Analytical Linkages" *Practical Work* y UNPD, PNUD.
- Kakwani, N. y J. Silber (eds.) (2008) "The Many Dimensions of Poverty" New York, Palgrave Macmillan.

Kovacevic, M. y M. Calderon (2014) "UNDP's Multidimensional Poverty Index: 2014 specifications", UNDP

Mancero, X. (2001) "Escalas de equivalencia: reseña de conceptos y métodos" Series Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 8, Santiago de Chile.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/6569/lcl1492e.pdf>

Pradhan, M. y M. Ravallion (2000) "Measuring poverty using qualitative perceptions of consumption adequacy" en Review of Economic and Statistics, Vol. 82, Num. 3.

http://siteresources.worldbank.org/INTPOVRES/Resources/477227-1142020443961/MODULE3_MeasuringPoverty.pdf

Sen, A. (1976), "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometría*, vol. 44, núm.2, pp.219-231. Sen, Amartya (1980), "Equality of what?", en S. McMurrin (ed.), *The Tanner Lectures on Human Values*. Volume I, Salt Lake City, University of Utah Press.

2. RECORTE Y METAS

El objetivo general de la investigación es contribuir a los crecientes esfuerzos que se están desarrollando en la región destinados al diseño de metodologías de medición de la pobreza multidimensional. Tres son los objetivos específicos de la investigación:

i. Contar con un análisis comparativo de diferentes experiencias desarrolladas en América Latina, que permita dar cuenta de sus peculiaridades, ventajas y limitaciones. Para ello se examinarán las metas planteadas en cada uno de los ejercicios, sus abordajes conceptuales, las metodologías utilizadas, las dimensiones y variables a las que se recurrió y los datos básicos empleados.

ii. Disponer de una medición para Argentina sobre la base de una metodología que tome en cuenta los avances ya alcanzados en la región, y también los desarrollos metodológicos más generales. Para efectuar el cálculo se considerarán diferentes encuestas cuyas bases de datos se encuentren disponibles que puedan, potencialmente, proveer información relevante para la estimación. Se efectuarán cálculos alternativos con más de uno de esos relevamientos a fin de analizar la sensibilidad de los resultados a modificaciones en las dimensiones y variables que pueden incorporarse en la medición. Por tanto, se contemplarán encuestas que incluyan algún conjunto de variables que sean comunes entre ellas, pero que cada una de las mismas también permita generar otros indicadores específicos y apropiados para su inclusión en un indicador de pobreza multidimensional.

iii. Contar con una medición para al menos otros dos países de la región en base a una encuesta de hogares, cuya base de datos esté disponible en cada uno de ellos. Se utilizará la metodología empleada para Argentina.

La investigación se basa en las siguientes hipótesis: i) que una medición de la pobreza con el enfoque multidimensional permite un examen más comprensivo del bienestar; ii) la factibilidad de la implementación de una metodología de medición de la pobreza bajo esta perspectiva que arroje datos comparables para diferentes países de la región; iii) que este indicador puede obtenerse a partir de la información que ya es generada por los sistemas estadísticos nacionales. En particular,

los datos provenientes de encuestas a hogares (principalmente –aunque no exclusivamente– los relevamientos continuos, de ingresos y gastos, de condiciones de vida).

3. PLAN DE TRABAJO

Tareas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.a. Revisión de la literatura sobre:												
Selección de necesidades básicas. Criterios.	■	■										
Indicadores relevantes para diferentes dimensiones	■	■										
El establecimiento de los umbrales	■	■										
Los indicadores sintéticos	■	■										
1.b. Revisión de los métodos y las fuentes de información empleados en:												
Mediciones oficiales de países (Colombia y México)			■	■								
Mediciones de organismos internacionales			■	■								
Mediciones esporádicas oficiales o en investigaciones académicas / ONGs			■	■								
Resultado: informe de avance							■					
2. Una medición de la pobreza multidimensional para Argentina												
Desarrollo de la metodología			■	■	■	■						
Selección de las fuentes de información			■	■	■	■						
Estimaciones alternativas con diferentes encuestas						■	■					
Análisis de los resultados obtenidos							■	■	■			
Resultados: informe de avance y presentación en un evento académico									■	■		
3. Mediciones para otros países de América Latina												
Selección de los países								■	■			
Preparación de la información								■	■	■		
Selección de indicadores										■	■	■
Estimación y análisis de los resultados												■
Resultados: informe final, presentación en la Conferencia internacional de Desarrollo Humano y Capacidades y en el Seminario Anual de Integración. Envío para publicación												■

4. FORMAS DE PARTICIPACIÓN Y/O INTEGRACIÓN DE ESTUDIANTES

Los estudiantes del posgrado podrán incorporarse en la etapa de desarrollo e implementación del indicador. Los estudiantes podrán desarrollar uno o más de las siguientes actividades:

- i) recopilación y análisis de metodologías oficiales y no oficiales implementadas en sus países.

- ii) discusión de la metodología propuesta en el marco del proyecto
- iii) identificación de fuentes de información de sus países (fundamentalmente, encuestas a hogares) relevantes para el cálculo del indicador
- iv) realizar una medición para algún país siguiendo la metodología desarrollada en la investigación. Esta medición podría encararse para un país (por ejemplo, uno no contemplado en el estudio), o para uno de los considerados (con datos alternativos, o con desagregaciones regionales)
- v) elaboración de un análisis de la situación socioeconómica de sus países que permita enmarcar los resultados de pobreza multidimensional obtenidos

Para ello, el Programa realizará una convocatoria a estudiantes para participar en alguna de las tareas antes mencionadas. Ellas pueden o no inscribirse en el proyecto de tesis que estén desarrollando y pueden encararse durante, o con posterioridad, al cursado de la materia “Sistemas de Información Cualitativa”. Cuando se desarrollen durante el cursado, el cumplimiento de las mismas podrá sustituir a una, o a más de una, de las evaluaciones de la materia, dependiendo de la carga horaria que impliquen las tareas a realizar.

Las solicitudes de los alumnos serán evaluadas por el Investigador Responsable y el Investigador Coordinador del Proyecto quienes, en contacto con el estudiante, definirán el contenido detallado de las actividades a realizar, la carga horaria implicada, el producto esperado y el plazo de entrega del mismo.

Durante el desarrollo de las tareas, los estudiantes serán supervisados por ambos investigadores.